FRC 2. 1893 1893

CORPS LÉGISLATIF.

Case FRC 11376

CONSEIL DES CINQ-CENTS.

OPINION

DE DELBREL,

CONTRE le projet de réſolution relatif à la réduction du nombre des cantons.

Séance du 2 frimaire an 7.

CITOYENS LÉGISLATEURS,

Avant d'entrer dans la diſcuſſion de la réſolution qui vous eſt ſoumiſe, je dois obſerver au Conſeil que les diſpoſitions & le *conſidérant* en ſont ſi vagues, qu'elle ne préſente aucun but déterminé. Si les travaux préparatoires qui y ſont ordonnés n'avoient pour objet qu'une rectification des limites, je me bornerois à demander l'ajour-

nement du projet, & je motiverois mon opinion à cet égard, ſur ce qu'avant de rectifier les limites des cantons, il faut avoir rectifié celles des départemens. On ne doit s'occuper des ſubdiviſions qu'après avoir définitivement établi les diviſions principales. Si vous commencez votre opération par les cantons, vous ſerez obligés de la refaire encore, quand vous aurez opéré ſur les départemens ; car il eſt impoſſible de tracer aux départemens de nouvelles limites, ſans déranger celles données aux cantons, & ſans faire paſſer pluſieurs communes ou parties de commune d'un canton dans un autre : ainſi le travail qu'on feroit aujourd'hui deviendroit inutile, & c'eſt à quoi l'on s'expoſe lorſque dans ſes procédés on s'écarte de l'ordre naturel des choſes & des idées.

Mais puiſque le rapport du miniſtre de l'intérieur, celui de votre commiſſion & le meſſage du Directoire, tendent évidemment à réduire le nombre des cantons exiſtans, il ne peut reſter aucun doute ſur le but qu'on ſe propoſe ; & dans ce ſens, j'examinerai la réſolution qui vous eſt ſoumiſe, dans ſes rapports avec l'acte conſtitutionnel.

Sans doute des motifs d'économie animent ceux qui affirment que la conſtitution permet au Corps légiſlatif de réduire le nombre des cantons. Je rends hommage à la pureté de leurs intentions; j'eſpère auſſi qu'ils nous feront la grace de penſer que ceux qui ont ſoutenu & ſoutiennent encore une opinion contraire, ſont peu touchés de l'intérêt particulier de quelques fonctionnaires, qui ne voient dans cette meſure que la ſuppreſſion de leurs places.

Comme je crois la réduction du nombre des cantons contraire à la conſtitution, & comme aucun motif, pas même celui d'économie, qu'on allègue plus ſouvent qu'on ne le réaliſe, ne peut nous ſouſtraire au reſpect religieux que nous devons à la conſtitution, & que c'eſt de l'exécution rigoureuſe de la conſtitution que dépendent le ſalut de l'État, le bonheur public & votre propre exiſtence, je diſcuterai la queſtion d'abord ſous les rapports les plus intéreſſans, ceux de la conſtitutionnalité.

Réduire le nombre des cantons, c'eſt ſans contredit donner aux cantons une circonſcription nouvelle. Or la conſtitution permet-elle au Corps légiſlatif de changer la circonſcription des cantons ? Je réponds : Non : l'article 5 de l'acte conſtitutionnel s'y oppoſe ; il dit expreſſément que *les cantons conſervent leurs circonſcriptions actuelles*. A la vérité ce principe a reçu une modification ; après avoir dit, *Les cantons conſervent leurs circonſcriptions actuelles*, on a ajouté : *Leurs limites pourront néanmoins être rectifiées ou changées par le Corps légiſlatif* : cette dernière partie de l'article eſt un amendement à la rigueur du principe. Mais les modifications à un principe ne peuvent jamais le détruire : au lieu d'anéantir la règle générale, les exceptions prouvent & affirment ſon exiſtence.

Lorſque dans la rédaction de vos lois, après avoir conſacré un principe, vous adoptez une modification, un amendement, vous ne laiſſez pas moins ſubſiſter le principe.

L'article 5, ſur lequel roule la diſcuſſion actuelle, n'eſt pas le ſeul dans la conſtitution où, après avoir établi un principe, on a ajouté une modification. Je pourrois en indiquer pluſieurs ; je me bornerai à citer l'article 59.

Cet article porte : *Le Corps légiſlatif eſt permanent ; il peut néanmoins s'ajourner à des termes qu'il déſigne.*

Le Corps légiſlatif eſt permanent ; voilà le principe. *Il peut neanmoins s'ajourner à des termes qu'il déſigne ;* voilà la modification.

Aſſurément rien ne paroît plus contradictoire que ces deux parties de l'article ; car il ſemble que toute idée d'interſtice exclut celle de permanence, ainſi que l'intermittence détruit la continuité. Cependant pourroit-on ſoutenir que, d'après l'article 59 de l'acte conſtitutionnel, le Corps légiſlatif, par des vacances limitées, ceſſe d'être permanent ? Non. — D'après l'article 59, le Corps légiſlatif peut déterminer des intervalles de repos plus ou moins longs ; mais cela ne porte aucune atteinte au principe de la permanence du Corps légiſlatif conſacrée par ce même article—

Si, dans l'article 59, la faculté donnée au Corps législatif de fixer des ajournemens ne porte aucune atteinte au principe de la permanence ; de même, à l'article 5, la faculté donnée au Corps législatif de rectifier les limites des cantons ne sauroit détruire le principe de la conservation de leurs conscriptions actuelles. D'après cet article, le Corps législatif peut bien changer ou rectifier les limites des cantons ; mais c'est une erreur de croire qu'il a le droit d'en supprimer une partie.

Les cantons conservent leurs circonscriptions actuelles, dit l'art 5.

C'est comme si, après avoir énoncé, article 3, que les départemens sont ceux de l'Ain, de l'Aisne, de l'Allier, du Mont-Blanc, de l'Indre, &c. &c. &c. la constitution eût ajouté, article 5 : Les cantons sont ceux de Châtillon-sur-Indre, de Villentros, de Jeu-Mailloche, d'Argi, de Palluau, de Subtrai-Mezière, d'Azai le Feron, &c. &c. &c., & qu'elle eût ainsi nommé tous les cantons de la République alors existans.

Il est si vrai que c'est là le véritable sens de la constitution, que le Directoire exécutif & le ministre de l'intérieur n'ont pu se dispenser de l'avouer eux-mêmes de la manière la plus précise. Je copie le rapport du ministre de l'intérieur, joint au message qui est l'objet de cette discussion :

« Le 19 brumaire an 6 (dit le ministre au Directoire » exécutif), vous chargeâtes mon prédécesseur de vous » présenter, le plutôt possible, un travail général sur la » réduction du nombre des administrations municipales, » en ne perdant pas de vue les bases fondamentales pres- » crites par la constitution. Il vous parut alors que l'article 5, » portant, *Les cantons conservent leurs circonscriptions* » *actuelles*, n'avoit eu d'autre but *que d'éviter l'insertion* » *dans le code constitutionnel d'une longue nomenclature de ces* » *cantons, telle que celle des départemens contenue aux* » *articles 1 & 7.* »

S'il est démontré, ainsi que le Directoire exécutif & le

miniſtre le reconnoiſſent eux-mêmes, que ces mots, *les cantons conſervent leurs circonſcriptions actuelles*, équivalent à la nomenclature générale de tous les cantons de la République, il en réſultera que le Corps légiſlatif n'a pas plus le droit de réduire le nombre de ces cantons, qu'il n'a celui d'effacer de l'article 3 le nom d'un ou de pluſieurs départemens.

Loin de trouver dans la conſtitution le deſir d'établir de grands cantons, je vois l'intention contraire par-tout clairement manifeſtée : auſſi s'eſt-elle occupée de fixer le *maximum* de leur étendue, tandis qu'elle a laiſſé le *minimum* indéfini; par-tout j'apperçois dans la conſtitution le vœu fortement prononcé de rapprocher les adminiſtrés de leurs adminiſtrateurs. C'eſt pour cela qu'elle veut qu'une commune éloignée du chef-lieu de ſon canton de plus d'un myriamètre ſoit diſtraite de ce canton, pour être réunie à un canton plus rapproché; & c'eſt dans ce ſens, & dans ce ſens ſeulement, que l'article 5 a permis au Corps légiſlatif de changer ou de rectifier les limites des cantons.

C'eſt pour rapprocher les adminiſtrateurs de leurs adminiſtrés que la conſtitution a voulu qu'une commune de cinq mille habitans eût toujours à elle ſeule une adminiſtration municipale.

Mais arrêtons-nous ſur cette dernière obſervation : ſi la conſtitution a ordonné qu'une commune de plus de cinq mille habitans eût à elle ſeule une adminiſtration particulière, pourquoi ne l'accorderoit-on pas à un pareil nombre d'habitans diſperſés ſur un canton rural ? & remarquez, citoyens repréſentans, que c'eſt à peu près la population moyenne de chaque canton actuel.

Le miniſtre de l'intérieur compte dans ſon rapport cinq mille deux cent cinquante cantons.

La population générale des quatre-vingt-dix-huit départemens, non compris les départemens conquis, s'élève à trente-un millions huit cent ſoixante mille quatre cent ſoixante habitans. Ce dernier nombre, diviſé par celui de cinq mille

deux cent cinquante, nombre des cantons actuels, donne une population moyenne de six mille soixante-huit individus par chaque canton.

Cette observation acquerra un nouveau degré de force, si l'on considère que six mille citoyens dispersés sur un canton rural ont bien plus besoin d'une administration que cinq mille réunis dans l'enceinte étroite des murs d'une ville.

Il est donc bien évidemment démontré, d'après la lettre & l'esprit de la constitution, qu'elle a voulu conserver les cantons actuellement existans.

La question que nous agitons en ce moment n'est pas nouvelle. Une résolution du Conseil des Cinq-Cents, qui réduisoit le nombre des cantons du département de l'Indre de quarante-trois à vingt-quatre, fut portée le 28 nivôse de l'an 4 au Conseil des Anciens. Après la première lecture, Lanjuinais, l'un des auteurs de la constitution, s'expliqua ainsi :

« Je serois fâché que cette résolution fût rejetée ; car » c'est la première qui vous soit présentée revêtue des » grandes formes constitutionnelles. *Cependant je dois dire* » *que la constitution permet bien de changer les limites des* » *cantons ; mais qu'elle ne permet pas de réduire le nombre* » *des cantons.* »

Le Conseil des Anciens renvoya la résolution à l'examen d'une commission ; & sur le rapport de cette commission, le Conseil des Anciens, dans la séance du 21 pluviôse, rejeta la résolution comme inconstitutionnelle.

La question fut reproduite au Conseil des Cinq-Cents, dans le mois de nivôse an 6 : elle fut renvoyée à l'examen d'une commission. La formation de cette commission donna lieu à une motion d'ordre, dans laquelle on fit sentir au Conseil l'inconstitutionnalité de la réduction du nombre des cantons : on argumenta de l'article 5 de l'acte constitutionnel, & l'arrêté qui créoit la commission fut rapporté.

Sans doute, si l'on parvenoit à prouver aujourd'hui que

la meſure qu'on vous propoſe eſt conforme à la conſtitution, je ceſſerois d'invoquer, & l'opinion d'un de ſes auteurs, & la déciſion du Conſeil des Anciens, & celle du Conſeil des Cinq-Cents. Mais comme je ſuis intimement convaincu que l'opinion de Lanjuinais, le rapport de la commiſſion des Anciens, le rejet de la réſolution relative au département de l'Indre, & la motion d'ordre faite au Conſeil des Cinq-Cents, le 4 pluviôſe, ont été motivés, non ſur des raiſons d'intérêt particulier, comme le miniſtre de l'intérieur ſe permet de le ſuppoſer, mais ſur des motifs que ce miniſtre auroit dû reſpecter, puiſqu'ils étoient fondés ſur la conſtitution, je perſiſte à croire que le Corps légiſlatif n'a pas le droit de diminuer le nombre des cantons. Je pourrois borner ici mon opinion; mais examinons la queſtion ſous les rapports d'économie. Nous l'examinerons enſuite ſous le point de vue politique.

Le miniſtre de l'intérieur & votre commiſſion ont cru & ont voulu vous perſuader que, pour opérer une économie d'un tiers ſur les dépenſes municipales, il ne falloit que réduire d'un tiers le nombre des cantons; mais ce calcul, ſi ſéduiſant d'abord, s'affoiblit par la réflexion, & tout eſpoir d'économie s'évanouit, lorſqu'on compare les dépenſes d'un canton vaſte & populeux à celles d'un petit canton rural. A quelques exceptions près, les dépenſes d'une adminiſtration ſont en raiſon combinée de ſa population & de l'étendue de ſon arrondiſſement. D'ailleurs les villes & les campagnes ont des dépenſes & des beſoins bien différens. Réuniſſez un canton rural à une ville de ſix à ſept mille ames, & vous verrez ce que le canton rural aura gagné à cette confuſion d'intérêts. Réuniſſez un canton rural à un autre canton de ville, & vous verrez ſi cette réunion opère réellement l'économie que vous vous propoſez.

On prendra prétexte de la moindre augmentation de territoire ou de population pour doubler ou tripler le nombre des employés & le taux des traitemens. Une malheureuſe expérience ne nous a que trop appris que, lorſqu'on ajoute

un peu tant soit peu au travail d'une administration quelconque, elle ne manque jamais d'augmenter excessivement ses dépenses. Enfin, si vous voulez juger combien est illusoire l'économie qu'on vous promet par la réduction des cantons, voyez ce que coûte le canton de Paris. Les dépenses administratives y sont plus considérables que celles de mille autres cantons de la République réunis ensemble, & cependant mille cantons ont à peu près une population d'environ six millions d'habitans, tandis que Paris n'en réunit pas sept cent mille.

L'économie qu'on propose ne laisseroit dans le trésor public que le traitement accordé aux commissaires du Directoire, en supposant même qu'on ne voudroit pas augmenter le traitement de ceux qui seroient conservés. Quant aux juges-de-paix, dont les fonctions exigent des transports journaliers sur les lieux, il est presque impossible d'en réduire le nombre. Les secrétaires, les gardes-champêtres, tous les employés quelconques, seront nécessairement multipliés en raison & de la population & de l'étendue de l'arrondissement; & qui sait si les agens ou administrateurs municipaux, chargés d'une plus grande masse d'occupations, obligés, pour se rendre au chef-lieu, de parcourir des distances plus considérables, n'exigeront pas aussi que leurs fonctions, devenues plus fatigantes, soient également salariées?

Sans doute nous devons saisir toutes les occasions de réduire les dépenses, mais nous commençons par où il faudroit finir. Les premières économies à faire doivent porter sur les charges générales & communes à toute la République. Les fonds des recettes destinées aux besoins de l'Etat ne reviennent que lentement du trésor public dans la chaumière du cultivateur qui les avoit fournis; & c'est en cela que les contributions générales sont ruineuses pour le contribuable. C'est donc sur les recettes & les dépenses générales que nous devions d'abord chercher à opérer des réductions, lorsque nous aurions tout fait

d'ailleurs pour assurer toutes les parties du service public.

De toutes les charges, celles destinées aux dépenses locales sont celles que le contribuable supporte avec moins de répugnance ; & elles sont en effet les moins onéreuses pour lui, puisque l'argent qu'il donne reste dans le canton qui s'est imposé. Si les habitans des campagnes étoient là pour voter sur la réduction qu'on vous propose, quel est celui qui ne consentiroit pas à payer, s'il le falloit, cinquante centimes de plus pour la conservation des cantons actuels, plutôt que d'être exposé à des courses fatigantes, & cent fois plus dispendieuses pour lui que sa cote des charges municipales ?

D'après toutes ces observations, il est évident pour moi que la réduction du nombre des cantons n'est qu'une fausse économie.

Je vais maintenant examiner la question sous les rapports politiques.

Lorsque nous discutions la loi qui organise les fêtes décadaires, institution salutaire, & attendue avec impatience par les vrais amis du gouvernement républicain, dont elle est le plus solide appui ; institution qui frappe d'un coup mortel le monstre du fanatisme ; institution qui répand dans les campagnes l'instruction, la connoissance des lois, & qui rapproche trois fois par mois les citoyens de leurs magistrats, les pères de famille de leurs enfans ; institution qui consacre sur l'autel de la patrie l'union des époux, & fait servir la célébration des mariages à l'embellissement des fêtes du peuple ; institution qui régularise enfin ces réunions des amis de la liberté, si redoutables au royalisme & à l'aristocratie : lorsque nous discutions, dis-je, cette loi si nécessaire & si utile, on nous opposoit des montagnes couvertes de neiges & de glaces, des torrens débordés, des chemins impraticables, l'étendue des distances, & des obstacles sans nombre. Ces difficultés insurmontables alors n'existent-elles plus ? L'esprit d'économie a-t-il tout applani ? Non. Ces difficultés sont les mêmes,

& elles augmenteroient encore si l'on donnoit une plus grande étendue à la circonscription des cantons : oui, c'est alors que réellement vous verriez tomber cette institution sublime des fêtes décadaires, qui vous promettoit les plus grands avantages moraux & politiques.

Ce n'est pas, dit-on, le seul motif d'économie qui doit faire desirer la réduction proposée. Les avantages resultans pour le service administratif de la diminution du nombre des rouages sont si évidens, qu'en supposant que le texte formel de la constitution soit en faveur de notre opinion, on doit prendre le parti le plus avantageux à la République. Nous avons démontré que la lettre, l'esprit & le sens de l'acte constitutionnel, commandent le maintien des circonscriptions actuelles des cantons ; mais, puisqu'indépendamment du vœu formel de la constitution, il s'agit de prendre le parti le plus avantageux, voyons si cette multiplicité des rouages n'est pas plus utile que nuisible à la grande machine politique : pour mon compte particulier, je suis convaincu que la multiplicité des rouages tend, jusqu'à un certain point, au maintien de la liberté publique, en faisant participer un plus grand nombre de citoyens à l'action du gouvernement. Mais le gouvernement lui-même a besoin, pour se conserver, d'avoir l'œil sur toutes les parties du territoire. Son œil doit se porter du centre aux extrémités : il lui importe d'avoir sur tous les points des sentinelles vigilentes qui assurent l'exécution des lois. C'est pour remplir ce grand objet que la constitution a voulu qu'à chaque administration municipale fût attaché un agent du pouvoir exécutif, chargé de cette surveillance ; mais si, d'un côté, la constitution a cru nécessaire de multiplier les agens du Directoire, elle a jugé nécessaire aussi d'établir un grand nombre d'administrations municipales, parce que, dans un gouvernement républicain, il est juste, il est politique, il est indispensable de faire participer, pour ainsi dire, le peuple à l'administration.

Dans un gouvernement deſpotique, au contraire, il faut ſoigneuſement écarter le peuple de l'adminiſtration. Il doit croire & obéir aveuglément. L'ignorance & la crédulité ſont toute la force & toute la puiſſance d'un gouvernement deſpotique : la volonté du peuple, conſignée dans le pacte ſocial, eſt toute la puiſſance du gouvernement républicain. La conſtitution a voulu cette multiplicité de rouages dont vous vous plaignez; cette multiplicité de rouages eſt néceſſaire au maintien du ſyſtême & du gouvernement républicain : vous n'avez pas le droit d'en ſupprimer.

Quel moment choiſit on d'ailleurs pour renouveler la queſtion de la ſuppreſſion d'un grand nombre de cantons ruraux, & enlever aux campagnes leurs petites adminiſtrations ? c'eſt le moment où l'Europe eſt diviſée en deux partis, dont l'un, irrité des défaites qu'il a eſſuyées pendant quatre ans, enorgueilli des ſuccès qu'il vient d'obtenir ſur les mers, veut tenter encore le ſort des combats pour aſſervir le monde & lui donner des fers enſanglantés; tandis que l'autre, fier de la bonté de ſa cauſe, animé de l'amour ſacré de la patrie, a juré de vaincre & de faire triompher la liberté : c'eſt le moment où la République, environnée d'ennemis au dehors, & déchirée déja par des diſſentions inteſtines, doit chercher à rallier tous ſes enfans, & à faire régner dans l'intérieur cette union, cette harmonie qui ſont toute notre force. Et vous, repréſentans du peuple, ne commettriez-vous pas une imprudence, ne craindriez vous pas de cauſer quelque mécontentement parmi les habitans des campagnes, s'ils étoient menacés de perdre ces adminiſtrations paternelles, & en quelque façon domeſtiques, qui les encouragent à ſupporter les malheurs inévitables d'une guerre juſte & néceſſaire, puiſqu'elle a pour objet le triomphe de la liberté ? N'en doutez pas, repréſentans du peuple, la malveillance excitée par le fanatiſme, l'ariſtocratie, & ſur-tout par cet eſprit de réaction qui, en criant ſans ceſſe *à l'anarchie, aſſaſſine impunément les patriotes les plus ardens ;* la mal-

veillance, dis-je, profiteroit bientôt des nouveaux changemens qu'on vous propose pour exciter des troubles & faire éprouver à la République de nouvelles secousses, lorsqu'elle a besoin du plus grand calme dans l'intérieur & des réunions de toutes ses forces pour combattre les ennemis du dehors.

Il est difficile, dit-on, & presque impossible, de trouver parmi les habitans des campagnes, des hommes capables d'administrer. Il n'est que trop vrai que, sous l'ancien régime, le despotisme & la féodalité n'avoient d'autre soin que de presſurer les peuples, tandis que les prêtres étoient chargés de les abrutir. Croire & obéir servilement étoit la seule doctrine réservée alors aux habitans des campagnes : il n'est donc pas étonnant qu'on ne trouve pas encore des hommes éclairés parmi eux. Est-ce là une raison pour supprimer les petites administrations rurales ? n'est-ce pas au contraire un motif pour les conserver ? Une administration municipale dont les séances sont publiques, est une école d'instruction, un objet d'émulation, pour les habitans des campagnes. Quel est celui qui ne sent le besoin d'obtenir un jour la confiance publique & qui n'aspire à l'honneur d'être décoré, à son tour, de l'écharpe tricolore ? Il saura que, pour remplir sa petite ambition, il doit s'instruire, apprendre à lire, à écrire, à compter ; & soyez sûrs que pour parvenir, il fera des efforts que vous ne pourriez pas espérer de lui, si vous supprimiez ces administrations. Je vote contre le projet de la résolution.

A PARIS, DE L'IMPRIMERIE NATIONALE;
Frimaire an 7.